

Políticas latinoamericanas en la gestión del agua: De la gobernanza neoliberal a una gobernanza pública

*Water Management Policies in Latin America:
From Neoliberalism to Public Governance*

Cristina Zurbriggen

Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay. cristinazurbriggen@gmail.com

Resumen – Este artículo analiza las políticas de América Latina sobre la gestión del agua potable en base a los debates más recientes sobre la gobernanza y las contribuciones de Elinor Ostrom. En la primera parte se argumenta cómo la prestación de los servicios de agua bajo la gobernanza neoliberal (mercado, privatización, Nueva Gerencia Pública), en los años 90, no tuvo los resultados esperados en términos de cantidad, de calidad y de acceso democrático. En el presente milenio, la región asiste a una revalorización del papel del Estado y de las formas tradicionales de la gestión comunitaria del agua. Sin embargo, las debilidades históricas de los estados, las consecuencias negativas de las políticas privatizadoras y la ausencia de políticas de apoyo a las formas comunitarias de acceso al agua demandan avanzar hacia una nueva forma de coproducción de los servicios, transitando de una gobernanza neoliberal a una gobernanza pública, con un Estado garante del bien público y del agua como un derecho social.

Abstract – *This article analyzes Latin American policies for managing drinking water based on the most recent debates on governance and on the contributions of Elinor Ostrom. The first part argues that the provision of water services under neoliberal governance (market, privatization and New Public Management) did not have the expected results in terms of quantity, quality and democratic access. In this millennium, Latin America is undergoing a re-evaluation of the state's role and the traditional forms of community water management. However, the historical weaknesses of the states, the negative consequences of the privatization of water management and the absence of policies to support community management of water access have generated a shift towards a co-production services model. This has sparked a move from neoliberal to public governance in which the state becomes a warrantor of the public goods and of water as a social right.*

Palabras clave: política pública, privatización, gestión comunitaria, gobernanza, coproducción, América Latina

Keywords: public policy, privatization, community management, governance, co-production, Latin America

Información Artículo: Recibido: 20 diciembre 2013

Revisado: 10 febrero 2014

Aceptado: 25 abril 2014

INTRODUCCIÓN

El concepto de gobernanza ha adquirido cada vez más relevancia en los debates académicos y en la práctica política, en tanto describe los cambios del rol del Estado y su forma de gobernar en relación con la sociedad y el mercado. En la sociedad actual, los gobiernos nacionales se vuelven cada vez más dependientes de la cooperación y de los recursos de actores privados y sociales para buscar soluciones a los problemas públicos. América Latina no es ajena a estos cambios y los procesos de reforma del Estado, iniciados en los años ochenta, han involucrado a empresas privadas, ONGs y diferentes organizaciones de la sociedad civil en la provisión del agua¹.

Desde esta constatación, la noción de gobernanza² proporciona una perspectiva útil para analizar el aumento de la complejidad y la interdependencia de las arenas políticas, de los niveles de gobiernos y de los actores gubernamentales, privados y sociales que participan con intereses divergentes en el proceso decisorio e interactúan en las políticas públicas. Se espera que a través de un proceso de coproducción³, fundamentado en la colaboración, el consenso y la participación de distintos actores, se mejoren los resultados y rendimientos de las políticas y, en definitiva, se garantice la gobernabilidad del sistema político.

Sin embargo, la idea matriz y los criterios orientadores de la gobernanza en América Latina han tenido características diferentes al debate europeo y norteamericano. Por ello resulta necesario aportar una revisión crítica de la agenda neoliberal propuesta para la región con la transferencia de la noción de buen gobierno (*good governance*)⁴, por los organismos internacionales.

Con el fin de ponderar la relación entre el Estado, el mercado y la sociedad en la gestión del agua, en primer lugar, se describen los debates más recientes sobre la gobernanza y se articula con los aportes de Elinor Ostrom. En segundo lugar, se argumenta cómo la prestación de los servicios de agua bajo la gobernanza neoliberal (mercado, privatización, Nueva Gerencia Pública), en los años 90, no tuvo los resultados esperados en términos de cantidad, de calidad y de acceso democrático. En tercer lugar, se analiza la revalorización de las formas tradicionales de gestión comunitaria del agua y la ausencia de políticas de apoyo hacia el sector. Por último, se reflexiona sobre los desafíos de un nuevo período a la luz del giro a la izquierda experimentado en la región y cómo transitar de una gobernanza neoliberal hacia una gobernanza de lo público, con un Estado que garantice los derechos del agua como un derecho social.

GOBERNANZA: UN CONCEPTO POLISÉMICO

El debate de la gobernanza se desarrolló con vigor a partir de los años noventa en Europa y se transformó rápidamente en un nuevo paradigma que trata de dar cuenta de los cambios en

1 Boelens, 2002. Palerm y Martínez, 2009.

2 Schapf, 1993, 1997. Mayntz, 1993, 1994.

3 Ostrom, 1996.

4 En América Latina el término se traduce indistintamente como "buena gobernanza", "gobernabilidad" y "buen gobierno".

el rol del Estado y las reformas del sector público en las últimas tres décadas.

El debate teórico inicial⁵ hace referencia a una nueva forma de conceptualizar la relación entre Estado y sociedad, donde los gobiernos se hacen cada vez más dependientes de la cooperación y de los recursos de actores privados y sociales, fuera de su control jerárquico, para buscar soluciones a los problemas públicos⁶.

En esta primera generación de teóricos predominó una visión normativa de la gobernanza, describiéndola como la mejor forma de gestionar los asuntos públicos, donde las políticas y los servicios públicos emergen de la interacción de actores públicos, sociales y privados, en un nuevo contexto histórico asociado a la crisis del Estado benefactor, a la globalización, al fortalecimiento de la integración regional y al déficit democrático⁷.

Sin embargo, esta concepción no representa una escuela homogénea y, según Sørensen y Torfing⁸, son cuatro los conceptos que han dominado en la literatura europea, y otorgan diferente rol al Estado y a la sociedad.

En una posición más extrema, Rhodes⁹, considera que el Estado ha perdido capacidad de gobernar los procesos de toma de decisiones y la gobernanza es producto de redes semiautónomas y a veces autogobernadas. En una posición intermedia, los autores daneses Kooiman¹⁰ y Kickert, Klijn y Koppenjan¹¹ plantean que el Estado es un actor más en los procesos decisionales y gobierna desde la distancia. Por su parte, Scharpf¹² y Mayntz¹³ señalan que las redes funcionan a la sombra de la jerarquía, y puede coexistir un control jerárquico del Estado y procesos autoregulados por la sociedad. Finalmente, Peters y Pierre¹⁴, en el extremo opuesto, señalan que el Estado sigue siendo el centro de un considerable poder político. La gobernanza implica la conducción (*steering*) o el uso de diversos mecanismos para proveer una dirección coherente a la sociedad. En otras palabras, la capacidad del gobierno de un Estado para dirigir¹⁵.

Lo relevante en el proceso de delimitación conceptual y en el origen de la confusión en torno a este polisémico concepto es que en Europa la gobernanza se identifica más con la implicación de la

5 Esta literatura se inició principalmente en Alemania, en torno al Instituto Max-Planck con Scharpf, 1993, 1997; Mayntz, 1993, 1994; al Centro de Investigación Interdisciplinario de Bielefeld con Héritier, 1993, y al aporte danés con Kickert, Klijn y Koppenjan, 1997, entre los más relevantes.

6 Kenis y Schneider, 1991, 36.

7 Sin embargo, desde sus inicios algunos autores, como Peters y Pierre (1998), plantearon los límites de una gobernanza en red, como problemas de representatividad, de cooptación, de asimetrías de poder, así como disolución de la responsabilidad dada la multiplicidad de actores implicados en una política pública. En los debates posteriores, la segunda generación de teóricos se aparta de esta versión normativa y centra su atención en cómo los políticos y funcionarios públicos pueden mejorar el funcionamiento de las redes de gobernanza, dándoles más coherencia, conducción, coordinación, así como democratizar los procesos decisionales (Sørensen y Torfing, 2009)

8 Sørensen y Torfing, 2009.

9 Rhodes, 1996.

10 Kooiman, 2003.

11 Kickert, Klijn y Koppenjan, 1997.

12 Scharpf, 1993.

13 Mayntz, 1993, 1994.

14 Peters y Pierre, 1998.

15 Pierre y Peters, 2000.

sociedad en los procesos de gobierno (*governing*) en red. Por otro lado, mientras que en la concepción de Peters y Pierre¹⁶ dicho término retiene buena parte de su concepción inicial del rol del Estado en los procesos de conducción (*steering*).

Un aporte reciente de la literatura en este proceso de delimitación conceptual ha sido integrar el concepto de gobernanza como forma de conducción y la gobernanza interactiva (colaborativa, en red, horizontal, transversal)¹⁷. La gobernanza en el sector público es entendida como la "conducción y control de la sociedad y la economía a través de la acción colectiva con el fin de alcanzar objetivos comunes"¹⁸. Sin embargo, se reconoce que en la sociedad actual tiende a dominar una "gobernanza interactiva" (colaborativa, en red), caracterizada por "un proceso complejo a través de la cual una pluralidad de actores con intereses divergentes, interactúan con el fin de formular, promover y alcanzar objetivos comunes por medio de la movilización, el intercambio y desarrollo de ideas, reglas y recursos"¹⁹.

La gobernanza interactiva no implica gobernanza sin gobierno, sino una manera diferente de gobernar. Si bien los procesos de toma de decisiones involucran cada vez a más actores, al mismo tiempo, las sociedades actuales necesitan fortalecer las capacidades estratégicas de los Estados para alcanzar objetivos colectivos, fomentando la conducción, la coherencia y la coordinación de las políticas de gobierno, así como democratizando los procesos decisionales, con mecanismos de participación y de rendición de cuentas²⁰. Por ello se habla de metagobernanza (gobernanza de la gobernanza) como forma de conducción y control indirecto de la gobernanza interactiva que tiene lugar a la sombra de la jerarquía²¹, siendo que, en última instancia, representa el bien público.

LA COPRODUCCIÓN DE SERVICIOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS

En el presente milenio, está teniendo lugar una tercera generación de estudios en torno a la gobernanza que resalta la relevancia de la co-producción, la resolución creativa de problemas y de metodologías de diseño en la resolución de problemas públicos²². Estos enfoques critican los modelos de la Nueva Gerencia Pública (NGP) y plantean la necesidad de pensar nuevas formas de proveer servicios y políticas públicas centradas en el ciudadano. Los conceptos de innovación social, coproducción y cocreación han sido adoptados como una estrategia prometedora para la provisión de servicios y políticas públicas.

Sin embargo, el concepto de coproducción no es nuevo. Se remonta a los años sesenta, con el aporte de Vicent y Elinor Ostrom para quienes los servicios públicos y las políticas eficaces dependen igualmente del conocimiento, los recursos y la moti-

vación de los ciudadanos. En sus trabajos, Ostrom²³ plantea la relevancia de la coproducción, entendida como la sinergia entre organismos gubernamentales y los ciudadanos para la producción de bienes públicos, superando una visión dicotómica entre Estado, mercado y sociedad. Coproducción refiere "al proceso mediante el cual los insumos utilizados para producir un bien o servicio son aportados por los individuos que no están 'en' la misma organización (...) que implica que los ciudadanos puedan desempeñar un papel activo en la producción de bienes públicos y servicios de importancia para ellos"²⁴.

En base a sus estudios empíricos Ostrom²⁵ plantea ocho principios básicos para la gestión de los recursos comunes que se aplica al agua. Los grupos organizados deben tener autonomía para establecer sus reglas y generar formatos organizacionales auto-gestionados²⁶ y ser reconocidas mínimamente por las autoridades (locales, regionales o nacionales) (1). Además se hace necesario que estos acuerdos colectivos permitan participar a la mayoría de los involucrados de los procesos de decisión (2) para que las reglas de uso sean más justas y legítimas (3). Al mismo tiempo, hay que establecer límites bien definidos en su uso (4), y los actores deben contar con derecho claros (5), monitorear o velar por el cumplimiento de las normas (6) y las sanciones (7), así como crear espacios adecuados de resolución de conflictos (8).

A nivel local, el aprovechamiento del recurso debe ser rentable para la gente, y para su subsistencia. El liderazgo, la experiencia previa y los marcos de confianza y buena comunicación son elementos fundamentales para estos espacios de cogobernanza.

Pero al mismo tiempo, Ostrom señala que en los acervos de recursos más grandes es preciso avanzar hacia una gobernanza policéntrica²⁷, con estructuras organizativas con múltiples centros relativamente independientes, donde los actores influyen e interactúan entre sí en diferentes niveles de gobierno, creando las reglas formales o informales de funcionamiento, logrando de esta manera un mayor grado de adaptabilidad y robustez en el sistema. Las actividades de asignación, aprovisionamiento, supervisión, sanción, resolución de conflictos y gestión deben estar organizadas en capas múltiples de espacios concatenadas (8).

Por lo tanto, un problema crucial es la existencia de una autoridad central para vigilar y sancionar la inobservancia de las reglas²⁸. El objeto de crear reglas que especifiquen derechos y deberes para los participantes es crear un bien público para todos aquellos que están involucrados.

Desde este enfoque, el agua es un bien común, propiedad colectiva de la comunidad, pudiendo llegar a ser utilizado por todos. Sin embargo, es preciso potenciar la universalización del bien garantizando el acceso por igual a todos los actores de la sociedad. Por consiguiente, para que un bien común se transforme en un bien público se necesita una forma particular de gobernanza policéntrica, en la cual el Estado debe desempeña un papel

16 Peters y Pierre, 1998.

17 Torfing, Sørensen, Pierre y Peters, 2012.

18 Ibidem, 2.

19 Idem.

20 Peters, 2011.

21 Scharpf, 1993.

22 Verschuere, Brandsen y Pestoff, 2012. Voorberg, Bekkers y Tummers, 2013. Bason, 2013. Ansell y Torfing, 2014. Staszowski, Brown y Winter, 2013.

23 Ostrom, 1996.

24 Ibidem, 1073.

25 Ibidem.

26 Ostrom, 1990, 90.

27 Concepto originalmente desarrollado para explicar la gestión del agua en áreas metropolitanas (Ostrom, Tiebout y Warren, 1961, y Ostrom, 1962).

28 Ostrom, 1990.

central para garantizar el interés público, es decir, el agua como un bien público y un derecho ciudadano.

En otras palabras, el aporte de la teoría de los bienes comunes puede entenderse como una ruptura de la gobernanza neoliberal, centrada esta última en la relación individuo-estado-mercado, y al mismo tiempo como la necesidad de avanzar hacia una gobernanza del bien público en la gestión de los bienes comunes.

Los planteamientos de Ostrom muestran similitudes con los enfoques recientes de la gobernanza estado-céntrica, pues si bien se señala que los servicios y políticas públicas son cada vez más el resultado de redes de actores, es necesario el fortalecimiento del rol del Estado como conductor del proceso para garantizar el bien público.

Sin embargo, en América Latina, la matriz de idea y criterios ha tenido características diferentes al debate arriba señalado, por lo que se hace necesario aportar una revisión crítica de la agenda de reformas neoliberales propuestas en la región y sus consecuencias en las políticas públicas adoptadas.

EL BUEN GOBIERNO EN AMÉRICA LATINA

En América Latina, el debate académico sobre la gobernanza ha sido más bien escaso y la noción dominante ha sido difundida por los donantes de la cooperación internacional. El Banco Mundial (BM), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) han desempeñado una función central en el desarrollo y posterior transferencia de la noción de buen gobierno, pretendiendo de ese modo volver más efectiva la ayuda internacional en los países subdesarrollados²⁹.

El BM define gobernanza como “el conjunto de procesos e instituciones a través de las cuales se determina la forma en que se ejerce el poder en un país, para desarrollar sus recursos económicos y sociales”. En este contexto, el buen gobierno se refiere a la transparencia y la eficacia en tres áreas fundamentales: 1) métodos de elección, control y reemplazo de los gobernantes (estabilidad institucional); 2) capacidad del gobierno para administrar recursos y aplicar políticas (marco regulatorio y eficacia del gobierno) y 3) respeto a los ciudadanos (transparencia, participación y garantía del Estado de derecho)³⁰.

El PNUD³¹, por su parte, define gobernanza como “el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para administrar los asuntos de un país a todos los niveles de gobierno. La misma comprende los mecanismos, los procesos y las instituciones a través de las cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen sus obligaciones y resuelven sus diferencias. Desde este punto de vista, la gobernanza adecuada se caracteriza como “participativa, transparente [...] con control público [...], efectiva y equitativa [...] promotora del Estado de derecho [que] asegura que las prioridades políticas, sociales y económicas estén basadas en un amplio consenso en la sociedad”.

29 Grindle, 2007. Weiss, 2000.

30 World Bank, 2005, 3-7.

31 UNDP, 1997, 12.

Estas recomendaciones no se relacionan específicamente con fortalecer los procesos democráticos de la región, ni fortalecer al Estado, ni a la ciudadanía en la gestión de los asuntos públicos, sino que más bien es una condición fundamental para fortalecer las fuerzas del mercado. Se trata, en términos genéricos, como veremos en el apartado siguiente, de implementar una serie de reformas institucionales basadas en la creencia de que el despliegue del interés privado promoverá adecuadamente el interés público. Por lo tanto, se le entrega al mercado la gestión de buena parte de los servicios públicos del agua con el argumento de que las soluciones privadas a los problemas públicos tienen mejores resultados. La tarea principal del Estado es la de regular y renegociar los contratos con las empresas privadas ganadoras en las licitaciones, apartándose de su rol central de ser agente del bien público de una comunidad. En este proceso, el mercado se transforma en un mecanismo de conducción y coordinación, relegando al Estado y la sociedad.

Estas ideas tuvieron un amplio impacto en la región y se tradujeron en políticas concretas como analizaremos en el apartado siguiente.

GOBERNANZA NEOLIBERAL

Desde fines de los ochenta, América Latina experimentó una notoria transformación del rol del Estado con la privatización de los servicios públicos. Entre las diversas experiencias en la región, merece ser considerada la de los servicios de agua y saneamiento.

En este proceso, el papel de la comunidad internacional fue muy relevante promocionando la importancia del acceso al agua y el saneamiento por parte de los ciudadanos. Las principales recomendaciones políticas tienen lugar en espacios como los Foros Mundiales del Agua. Por su parte, la iniciativa más relevante está contenida en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de las Naciones Unidas, que representa un acuerdo global surgido de las cumbres mundiales y se relacionan con el sector del agua en lo relacionado con la reducción de la pobreza, la sustentabilidad ambiental y el desarrollo mediante la promoción de acciones conjuntas de estrategias globales³².

Considerando estas recomendaciones de la comunidad internacional y de los ODM, se sugiere la gobernanza como una herramienta alternativa para alcanzar la mejora sustantiva de la gestión en los servicios. Por lo general, se acepta que no resulta posible alcanzar una gestión eficiente de este recurso con las instituciones gubernamentales como único actor, especialmente cuando las mismas carecen de una organización efectiva e instituciones fuertes, y con organismos tan permeados por las lógicas político-partidarias. Por lo tanto, las alianzas público-privadas, incluyendo como socios participantes al sector privado, a las organizaciones de consumidores, a las agencias de cooperación internacional y a los sindicatos, aparecen como la forma más eficiente, eficaz y democrática para gestionar los servicios públicos del agua³³.

32 Phumpiu y Gustafsson, 2009.

33 Idem. Holland, 2005. Hall, Lobina y de la Motte, 2005.

Con estas ideas se pretendía responder a problemas reales del sector, como la falta de inversión, el escaso control en la calidad del agua y el problema de acceso al servicio por parte de las poblaciones más desfavorecidas. Desde esta perspectiva se pensaba que una lógica de gestión basada en una gobernanza de mercado lograría servicios más eficientes, de mejor calidad, reinvertiendo en infraestructura, evitando la “captura del Estado” por parte de los intereses privados, y llegando al mayor número de ciudadanos³⁴.

Las principales recomendaciones sobre las políticas de provisión del agua y de los servicios sanitarios se tradujeron en reformas concretas de tipo institucional y de gestión, que condujeron a un importante proceso de privatización, acompañado de una serie de normativas para atraer la inversión privada extranjera³⁵.

Respecto al marco institucional, en la mayoría de los países de la región fue necesario modificar la legislación o la Constitución para permitir la participación del sector privado en la provisión de servicios: el Código de Aguas (1992) en Argentina, la Ley de Aguas Nacionales (1992) en México, una política especial para el sector (1994) en Colombia, la Ley Marco sobre Aguas (2003) en Honduras, entre otros tantos ejemplos. Ello permitió la creación de un “mercado agua”, definiendo al agua como un bien económico, y no ya como un bien público o parte del patrimonio nacional.

En cuanto a los formatos de gestión y de organización, existieron varias formas de involucrar al sector privado en la prestación de un servicio público (contratación, subvenciones, consorcios, entre otras). En América Latina, la forma dominante fue la privatización de los servicios (venta completa, incluida la venta de activos) y varios tipos de contratación para operar, mantener y/o construir infraestructura³⁶. Concomitantemente, los donantes y acreedores también recomendaron la descentralización de los servicios a nivel subnacional, así como la creación de organismos reguladores con el fin de supervisar y ordenar los acuerdos de participación público-privada³⁷.

TENSIONES Y DILEMAS EN TORNO A LA GOBERNANZA NEOLIBERAL

La implementación de las políticas de privatización de los servicios públicos permitió que, hacia fines de los años noventa, un número significativo de países contara con la presencia de importantes operadores internacionales en el sector³⁸. Sin embargo, la provisión de servicios de agua bajo una gobernanza de mercado³⁹ no tuvo los resultados esperados⁴⁰, en términos de cantidad,

calidad y acceso democrático⁴¹. Es así que en el presente siglo, la mayoría de los operadores internacionales se ha retirado de la región, un número de servicios se han estatalizado y los entes reguladores han dejado, en su mayoría, de ejercer sus funciones⁴².

Para comprender esta problemática se hace necesario analizar algunos de los casos más significativos, los cuales transparentan las tensiones y conflictos generados en torno a la privatización de estos servicios, emergentes de debilidades político-institucionales más profundas⁴³. En la Tabla 1 se sintetizan esos conflictos cardinales.

Los conflictos más emblemáticos tuvieron lugar en Bolivia y Argentina. En Bolivia, la participación del sector privado en los servicios de agua y saneamiento provocó fuertes protestas de los consumidores, quienes demandaron una revisión de los procedimientos de adjudicación. Los casos más extremos fueron los de Cochabamba y El Alto/La Paz, donde la empresa internacional “Aguas de Tunari” incrementó la tarifa en un 35%, lo que condujo a una amplia movilización popular. La Coordinadora Departamental por la Defensa del Agua y la Vida encabezó una protesta masiva, la cual terminó con una huelga general, con heridos civiles y policiales en 2000 y 2005. Finalmente, en 2007, la empresa transfirió sus acciones al Estado, lo cual dio lugar a la creación de una nueva empresa pública⁴⁴.

Respecto a Argentina, en la provincia de Tucumán surgió un fuerte conflicto en 1995, cuando el concesionario aumentó las tarifas un 106%, desencadenando protestas de los consumidores que se negaron a pagarlas. Por su parte, la nueva autoridad política promovió el “no pago” de las facturas, lo que condujo a la retirada de la empresa privada. En las provincias de Santa Fe, Córdoba y Buenos Aires, la salida del operador internacional fue debida a que quebró el equilibrio económico-financiero de la concesión. La crisis económica y la congelación de la tarifas por la Ley de Emergencia Pública (2002) incrementaron los costos, conduciendo a un amplio proceso de renegociaciones e incumplimientos de los contratos. Las nuevas autoridades que asumieron el poder, en el año 2002, fortalecieron la postura del gobierno e instruyeron al organismo regulador que estableciera multas a los concesionarios. En 2006 los contratos fueron rescindidos y se transfirió el servicio a empresas públicas. Las empresas reaccionaron recurriendo al arbitraje internacional ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI). Por su parte, en Córdoba, las acciones de los socios internacionales se vendieron a un grupo inversor local que asumió el control del servicio⁴⁵.

En el caso de Uruguay, el descontento de la población por los malos servicios y las altas tarifas⁴⁶ condujo a la creación de la Comisión Nacional en Defensa del Agua y la Vida (2001). La

34 Furlong, 2010.

35 Jiménez y Pérez, 2009. Hall, Lobina y de la Motte, 2005.

36 El mecanismo contractual dominante fue el COT (construcción, operación y transferencia) y sus variantes, y en Chile fue la desinversión, el gobierno transfirió los derechos de explotación al sector privado a través de concesiones a 30 años, pero no la titularidad de todos los activos (BID, 2007).

37 BID, 2007. OCDE, 2008.

38 Swyngedouw, 2004.

39 Calderón y Servén, 2004. OCDE, 2008. Castro, 2006.

40 Las inversiones provinieron del sector público y organismos internacionales, pero no del sector privado (<http://ppi.worldbank.org/>)

41 Las empresas se concentraron en el área más lucrativa (500.000 habitantes), negándose a extender los servicios a los barrios pobres (Furlong, 2010).

42 BID, 2007.

43 Guasch, 2004.

44 BID, 2007.

45 Idem.

46 Las tarifas de la empresa privada, en comparación con la pública, eran siete veces mayores, el cargo fijo de saneamiento 40 veces mayor, el costo de conexión de agua 16 veces mayor y el costo de conexión de saneamiento 80 veces mayor.

Tabla I. Resumen de los principales conflictos

Ámbito geográfico	Empresa	Inicio	Salida	Organismo regulador	Indep.
Provincia de Tucumán, Argentina	Aguas del Aconquija S.A. (CGE)	jul-95	oct-98	ERSACT (1995)	No
Provincia de Mendoza, Argentina	OSM (Azurix Mendosa S.A.)	jun-98	ene-04	EPAS (1993)	No
Provincia de Santa Fé, Argentina	Aguas Prov. de Santa Fé S.A. (Suez/AGBAR)	dic-95	feb-06	ENRESS (1995)	No
Provincia de Buenos Aires, Argentina	OSBA Azuriz Buenos Aires S.A.	jun-99	mar-02	ETOSS (1992)	No
Capital Federal y 17 partidos de Buenos Aires, Argentina	Aguas Argentinas S.A. (Suez/ABGAR)	mar-93	mar-06	ETOSS (1992)	No
Ciudad de Córdoba, Argentina	Aguas Cordobesas S.A. (SUEZ/ABGAR)	may-97	dic-06	ERSEP (2001)	No
Estado Monagas, Venezuela	Aguas de Monagas S.A. (FCC)	mar-97	mar-01	SNSA (2001)	No
Estado de Lara, Venezuela	HIDRO LARA (Aguas de Valencia)	abr-99	dic-02	SNSA (2001)	No
Zona del Este Maldonado, Uruguay	Urargua S.A. (Aguas de Bilbao)	jul-00	oct-05	URSEA (2002)	No
Zona Oeste de Maldonado, Uruguay	Aguas de la Costa S.A. (ABGAR)	sep-93	mar-06	URSEA (2002)	No
La Paz y el Alto, Bolivia	Aguas del Illimani S.A. (SUEZ)	ago-97	dic-07	SISAB (1999)	No
Cochabamba, Bolivia	Aguas del Tunari S.A. (Bechtel)	nov-99	abr-00	SISAB (1999)	No
VI, VII y VIII Regiones, Chile	Essbio S.A. y Aguas Nuevo Sur Maule S.A. Thalmes Water	mar-00	feb-06	SISS (1990)	Si
V Región, Chile	ESVAL (Anglan Water)	abr-99	nov-03	SISS (1990)	Si

Fuente: Elaboración propia en base a BID (2007) y OCDE (2008)

misma, con amplia participación ciudadana, logró a través del plebiscito del 2004 la aprobación de una gran reforma constitucional que prohibió la gestión privada de los servicios de agua y saneamiento. Por su parte, la asunción del gobierno de izquierdas en 2005 permitió apoyar la rápida salida de los dos operadores internacionales existentes que fueron responsabilizados de alzas tarifarias, falta de cumplimiento de las inversiones comprometidas y de mala calidad de los servicios.

Los principales problemas en la región se resumen en: altas tarifas (Tucumán, Cochabamba y provincia de Buenos Aires, Aguas de la Costa S.A. en Uruguay); problemas de acceso de las familias de bajos ingresos (Capital Federal y partidos del Gran Buenos Aires, provincia de Santa Fe, La Paz y El Alto, y Aguas de la Costa S.A. en Uruguay); mala calidad de los servicios (Bahía Blanca); incumplimiento de las reglas del juego, circunstancia que determina renegociaciones contractuales permanentes entre empresas internacionales y los gobiernos (Capital Federal, partidos del Gran Buenos Aires y provincia de Santa Fe).

Otros tres casos de estudio para mencionar son los de Honduras, Perú y Paraguay. En un acuerdo tácito, la empresa nacional de agua, única organización oficialmente autorizada para proveer este recurso, vendía el agua a los propietarios de camiones cisterna al mismo precio al que pone a disponibilidad el agua del grifo. Sin embargo, el precio al cual los consumidores acceden al agua puede ser entre cinco y diez veces más caro, como sucede en los casos de Lima (Perú) y Tegucigalpa (Honduras). Asimismo, el agua vendida a los consumidores proviene de fuentes poco confiables, que no cumplen con los estándares mínimos de calidad. Por otra

parte, la entrega del agua no tiene lugar en un mercado organizado, por lo que la calidad y la frecuencia del abastecimiento no están establecidas ni efectivamente reguladas⁴⁷.

Los conflictos reseñados fueron los emergentes de debilidades político-institucionales más profundas. Aquellos se expresan en la débil capacidad de las administraciones públicas para ejercer las funciones de conducción, coordinación y regulación, ya sea a través de los organismos competentes establecidos o de los organismos reguladores creados para tales fines. De este modo, diferentes evaluaciones realizadas permiten constatar las dificultades encontradas en los contratos de concesión de las grandes compañías internacionales, lo que impidió garantizar un servicio eficiente y de calidad. Ello debido a: falta de estudios previos de sustentabilidad y viabilidad en las inversiones, procedimientos licitadores mal diseñados, contratos jurídicamente deficientes, débil capacidad de control de las compras y contratos de las compañías del sector, limitado acceso a la información y escasa rendición de cuentas. Las sanciones fueron lentas e insuficientes y las renegociaciones de los contratos ineficientes, ya sea por problemas de asimetría de información o por captura del regulador o del mandante. En términos generales, ello muestra la ausencia de capacidad estatal para limitar las decisiones arbitrarias en defensa del bien público⁴⁸.

Por todo esto, la privatización de los servicios de agua y del saneamiento en América Latina fracasó en el logro de sus objetivos explícitos, como la atracción de capitales privados para finan-

⁴⁷ IDRC, Programa Minga, 2003.

⁴⁸ BID, 2007. OCDE, 2008. CEO, 2005. Hall, Lobina y de la Motte, 2005. Castro, 2006.

ciar la infraestructura, la extensión de los servicios a la población más vulnerable o el incremento de eficiencia en la gestión⁴⁹.

En este proceso, la ausencia de dimensión política fue una de las mayores debilidades de estos procesos de transferencia acrítica de modelos neoliberales de gestión. El debate sobre las privatizaciones se redujo a una cuestión meramente técnico-administrativa y de rentabilidad empresarial, sin considerar los valores orientadores de las mismas⁵⁰.

Desde los principios neoliberales, la provisión de servicios de agua debe ser considerada un bien privado (no público) que se adquiere en el mercado y es provista por agentes privados. Los usuarios del agua dejan de ser ciudadanos para convertirse en clientes. Desde este enfoque, la intervención del Estado puede verse como una forma de regular el comportamiento de los actores que participan en el mercado, y no como una forma de garantizar los derechos otorgados a los ciudadanos.

Por tanto, la implementación de la gobernanza neoliberal en la región definió el rol del Estado el cual dejó de ser un agente del interés público como señala Ostrom, no garantizando el derecho a un acceso al agua igual para todos los ciudadanos, teniendo consecuencias negativas en la provisión del servicio.

LA GESTIÓN COMUNITARIA DEL AGUA ¿UN MODELO ALTERNATIVO?

En el presente milenio, si bien se ha producido un proceso de reestatalización de los servicios, ni las empresas privadas ni las empresas públicas logran cubrir las demandas de la ciudadanía en el sector agua. Como consecuencia de esa situación, se revaloriza ahora la gestión comunitaria del agua, enfatizando el rol de las comunidades pobres en la construcción de sus propios sistemas de agua, aprovisionados por pozos que administran cooperativas independientes, comités informales o consejos elegidos por los vecinos⁵¹.

Sin embargo, la gestión comunitaria del agua tiene una larga tradición histórica en comunidades indígenas y campesinas en América Latina⁵². En un estudio realizado por la Fundación AVINA (2011) se identificaron tres modelos de gestión en América Latina, que incluyen la participación ciudadana en la toma de decisiones: las Organizaciones Comunitarias para el Servicio de Agua y Saneamiento (OCSAS), el programa "Un Millón de Cisternas Rurales (P1MC)" en la Región Semiárida Brasileña y la demanda judicial en la cuenca Matanza-Riachuelo⁵³ en la ciudad de Buenos Aires, Argentina.

Las OCSAS, denominadas también Cooperativas de Agua, Acueductos Comunitarios, Comités de Agua, etc. son estructuras sociales creadas por grupos de vecinos en zonas peri-urbanas y rurales, donde generalmente no llega el servicio de las empresas

públicas, privadas o mixtas que atienden a las grandes ciudades. Por medio de estatutos de autogobierno, elección de líderes de manera abierta, sencilla, democrática y trabajo mancomunado, dirigen sus esfuerzos a establecer un sistema de captación, potabilización, distribución, pago por el servicio de agua y también, muchas veces, de saneamiento.

Según datos de la Fundación Avina⁵⁴, existen unas ochenta mil en América Latina y de acuerdo al Programa de Agua y Saneamiento del Banco Mundial dan agua a más de cuarenta millones de habitantes, con capacidad de ofrecer servicio a 18 millones más. En los países centroamericanos, andinos y algunos más del continente, el porcentaje de la población atendida por estas organizaciones comunitarias oscila entre el 30 y el 40%⁵⁵.

Estas organizaciones, por medio de estatutos de autogobierno, trabajo mancomunado y elección de líderes de forma abierta y democrática, dirigen sus esfuerzos a establecer un sistema de captación, potabilización, distribución y pago por el agua. Las mismas varían en tamaño⁵⁶ y en servicios ofrecidos, así como en el marco legal que las gestiona. Sin embargo, la gran mayoría son organizaciones débiles, con poco reconocimiento y apoyo institucional. Actualmente, mediante el apoyo de diversas organizaciones de sociedad civil, no gubernamentales y de agencias de cooperación, las OCSAS han ido fortaleciendo su actividad, teniendo mayor presencia, tanto nacional como internacional. Al mismo tiempo, se demanda que haya políticas y marcos jurídicos o iniciativas de asociacionismo que reconozcan y respalden mejor el trabajo de esas organizaciones comunitarias. Por ejemplo, en Ecuador, la gestión comunitaria del agua es reconocida por la Constitución Nacional. En Paraguay existen leyes y normativas que facultan a una institución del Estado a crear OCSAS. En otros países, como El Salvador, no se ha logrado actualizar la legislación que regula la gestión comunitaria del agua. En Nicaragua, en el año 2010, por gestiones de la sociedad organizada en las CAPs (Comités de Agua Potable y Saneamiento), se logró aprobar la "Ley especial de Comités de Agua Potable y Saneamiento".

Un segundo modelo fue detectado en el nordeste brasileño, una de las zonas más áridas del continente, donde residen actualmente 36 millones de personas. Estas comunidades conformaron, en 1999, una organización llamada Articulación en el Semiárido (ASA), que desarrolla el programa "Un millón de cisternas rurales", que consistía en instalar tanques de fibrocemento con sistemas de captación de agua de lluvia sobre los techos de las casas. En el 2010, la ASA construyó 322.000 cisternas para 1.600.000 personas.

Un tercer modelo identificado se encuentra en la cuenca Matanza-Riachuelo, en la ciudad de Buenos Aires, Argentina, donde un conjunto de organizaciones sociales⁵⁷ presentó ante la Corte Suprema de Justicia un pedido para establecer el agua potable y los desagües cloacales en la población. La Corte aceptó la deman-

49 Castro, 2006.

50 Zurbriggen, 2007.

51 Bernal, 2013. Fundación Avina, 2011. WHO y UNICEF, 2012.

52 Palerm y Martínez, 2009. McGranahan y Mulenga, 2009. Boelens, 2002.

53 Zona de mayor desventaja socio-ambiental donde viven 3,5 millones de habitantes (13% de la población del país).

54 Fundación Avina, 2011.

55 <http://ppi.worldbank.org/>

56 Las OCSAS pequeñas atienden hasta 500 familias, las medianas entre 500 y 2.000 y las grandes pueden llegar a tener varios miles de usuarios.

57 Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), Greenpeace, Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Asociación de Vecinos La Boca (AVLB) y Asociación Ciudadana por los Derechos Humanos (ACDH).

Tabla 2. Organizaciones comunitarias de servicios de agua y saneamientos

<i>País</i>	<i>Nombre que reciben</i>	<i>Número de OCSAS</i>	<i>Población que atienden (en millones)</i>	<i>% de población del país atendido por las OCSAS</i>
Argentina*	Cooperativas de agua	800	5,1	12
Bolivia	Cooperativas de Servicios Públicos y Comités de Agua Potable y Saneamiento (CAPYS) (La denominación depende del tamaño)	29.000	2,3	22
Colombia**	Acueductos Comunitarios	10.400	8,5	20
Costa Rica	Asociaciones Administradoras de Acueductos y Alcantarillados Comunales (ASADAs) o Acueductos Comunales	1.800	1,1	27
Chile	Comités de Agua Potable Rural	1.590	1,5	9
Ecuador	Juntas Administradoras de Agua Potable y Saneamiento (JAAPS)	6.000	7,0	50
El Salvador	Juntas de Agua	1.000	1,9	30
Guatemala	Comités de Agua Potable	5.000	ND	ND
Honduras	Juntas Administradoras de Agua	5.000	1,95	30
Nicaragua	Comités de Agua Potable y Saneamiento (CAPS)	5.500	1,1	20
Panamá	Juntas Administradoras de Acueductos Rurales (JAAR)	1.500	ND	ND
Paraguay	Juntas de Saneamiento	3.000	1,8	29
Perú	<i>Rural:</i> Juntas Administradoras de Servicios de Saneamiento (JASS)	11.800	8,2	29

Fuente: Fundación Avina (2011).

* Incluye cooperativas de servicios públicos

** Dos mil de estas juntas están mapeadas para conseguir apoyo gubernamental.

da y, a través de una serie de mecanismos constitucionales, más de un millón doscientas mil personas de la cuenca han logrado recibir agua de la misma calidad que el resto de la población de Buenos Aires.

TENSIONES Y DILEMAS DE LA GESTIÓN COMUNITARIA

Estos modelos de producción de servicios liderados por la comunidad han resuelto un problema público que ni el Estado ni el mercado pudieron resolver. El interrogante que se plantea es si esta es la solución o habrá que avanzar hacia una articulación más estratégica entre el Estado, el mercado y la sociedad.

También es importante señalar que los servicios liderados por la comunidad tienen defensores tanto desde corrientes ideológicas liberales como entre los detractores de la neoliberalización. Por un lado, las instituciones financieras internacionales, luego de los limitados alcances obtenidos con las políticas de privatización, están promoviendo la "participación de los pobres" en la oferta de servicios⁵⁸. El BM recomienda que los responsables políticos y los organismos reguladores reconozcan la contribución que proveedores alternativos pueden hacer al sector⁵⁹. Por otra parte, aquellos que promueven la gestión comunitaria a menudo la ven como un modelo alternativo capaz de hacer frente a la

especificidad de las necesidades locales, en muchas zonas olvidadas por el Estado, lo que da un sentido de empoderamiento a los residentes locales. Sin embargo, la gestión comunitaria de servicios públicos también tiene limitaciones. Una preocupación fundamental es que dejan a los grupos desfavorecidos con servicios de calidad inferior a la que el Estado y el sector privado podrían ofrecer⁶⁰. Otros investigadores expresan su inquietud con la idealización de la "comunidad"⁶¹, asumiendo que los procesos de participación pueden ser complejos y requerir mucho tiempo no exhibiendo justicia en muchos casos, y siendo obstaculizados por la escasez de capital o de fondos políticos. Por su parte, los enfoques participativos pueden ayudar a ampliar los servicios, pero también dar lugar a sistemas inestables, dada la dificultad de reunir capital. Al mismo tiempo, diferentes estudios sobre participación ciudadana en el acceso a derechos del agua plantean que estos espacios no están exentos de cooptación por grupos cercanos al partido en el gobierno⁶².

Estas debilidades se podrían subsanar si consideramos los principios señalados por Ostrom para avanzar en la coproducción de recursos comunes. La gestión comunitaria del agua no sólo necesita que estas comunidades mantengan su autonomía y su capacidad de establecer reglas claras, eficaces y legítimas, con un sistema de sanciones y monitoreo, sino que también es nece-

58 Ruckert, 2006.

59 Tremolet y Hunt, 2006.

60 Bakker, 2008.

61 McGranahan y Mulenga, 2009.

62 Castro y Lacabana, 2005. Insunza y de la Jara, 2006. Zaremberg, 2012.

saría una política de Estado que genere un marco general para su actuación. América Latina debe avanzar en la elaboración de un marco legal y políticas públicas que establezcan las condiciones de prestación de estas comunidades y de los diferentes actores claves en los diferentes niveles de la sociedad para garantizar una gestión apropiada de un recurso vital como es el agua⁶³. Por tanto, la coproducción implica una relación más compleja que la gestión comunitaria del agua. Al mismo tiempo, esta forma de buscar soluciones a los problemas públicos no está reduciendo la importancia y relevancia de los organismos públicos. En cambio, lo que hacen es cambiar profundamente su papel, pasando de ser (sobre todo) los proveedores de los servicios a convertirse en (principalmente) socios activos de los ciudadanos. Es decir, los organismos son capaces de apoyar y, de ser necesario, alentar la participación de los ciudadanos, utilizando sus capacidades en términos de conocimientos y experiencias.

DESAFÍOS PENDIENTES

En el presente milenio, la región asiste a un “retorno del Estado” asociado a los nuevos gobiernos de izquierda⁶⁴. Con un discurso que presenta claras innovaciones, como las aspiraciones nacionales de crecimiento centradas en el bienestar y la ciudadanía y el fortalecimiento de la capacidad estatal para un desarrollo nacional. En consecuencia, el Estado aparece más visible y activo en la política pública⁶⁵. Cabe preguntarse por el lugar que tendrían las diversas dinámicas de participación social en la reorientación del proceso político y por los nuevos nexos que podrían entablar con el Estado y el mercado.

No obstante, si bien se ha producido un retroceso del mercado, y se revaloriza la gestión comunitaria del agua, persiste un marco institucional que genera una forma de interacción social que hace menos probable el surgimiento de un interés común. De ahí la importancia de tomar en serio una reflexión sobre el cambio de las instituciones como proceso político.

En este escenario se genera un espacio novedoso para repensar las políticas de servicios de agua en la región considerando las diferencias regionales. Por un lado, resulta importante alcanzar una comprensión mayor de la coproducción de servicios públicos desde la perspectiva de la gobernanza, entendida como la sinergia entre actores públicos, privados y sociales para la producción de bienes públicos, superando una visión dicotómica entre Estado, mercado y sociedad. La misma implica un involucramiento de diferentes estructuras organizativas con múltiples centros relativamente independientes, donde los actores interactúan en diferentes niveles de gobierno creando reglas de funcionamiento. Al mismo tiempo demanda avanzar no sólo en políticas nacionales que establezcan condiciones generales de la prestación de los servicios, sino que se hace necesario fortalecer el rol de conducción del Estado como garante del bien público y los derechos del agua, como un derecho social.

63 Dobbin, 2013.

64 Grugel y Pla Riggirozzi, 2012.

65 Idem.

Por lo tanto, coproducción no implica gobernanza sin gobierno, si bien los servicios y políticas públicas son cada vez más el resultado de redes de actores, es necesario el fortalecimiento del rol del Estado en la conducción para garantizar el bien público.

En este proceso, no sólo se necesita un Estado más eficiente, fortaleciendo las capacidades de planeación, regulación, control, monitoreo y evaluación de los recursos hídricos, sino también más democrático y que revalorice lo público. Lo público descansa en la idea de derechos sociales como esfera de los ciudadanos. Los derechos sociales son el contenido de la ciudadanía y la idea de ciudadanía es la pertenencia a una comunidad política que le garantiza esos derechos. Por lo tanto, la provisión de servicios de agua, tanto por proveedores públicos, privados y sociales debe estar sujeta a una gobernanza pública, a un proceso de conducción estatal, en un régimen que garantice el bien público. Al mismo tiempo, un sistema estructurado sobre un régimen de lo público genera las condiciones para fortalecer los intereses comunes y, por tanto, fortalece la ciudadanía. Con tal fin, es preciso fortalecer las capacidades de los Estados, la conducción estratégica política y de coordinación (diferentes actores y niveles de gobierno), estableciendo prioridades políticas, logrando acuerdos políticos y otorgando autonomía a las diferentes iniciativas, alineándolos a los objetivos de gobierno, pero fundamentalmente garantizando el bien público (acceso igualitario a los servicios) manteniendo el control y fortaleciendo los mecanismos de responsabilidad.

Por tanto, la noción de gobernanza pública cuando es aplicada al agua se refiere a la capacidad de un sistema social, a través de la acción colectiva, de lograr acuerdos comunes para hacer un uso común de los recursos hídricos. Ello implica un proceso de gobernanza que genera políticas públicas de agua y saneamiento inclusivas que movilizan los recursos de una sociedad con el fin último de hacer un uso público de los recursos hídricos. En este proceso es importante reconocer la complejidad de los procesos decisivos, la multiplicidad de actores y niveles de gobierno, y la necesidad de reconocer la relevancia de la coproducción de políticas. En síntesis, potenciar el uso público de un bien común a través de una gobernanza de lo público, con un Estado garante del bien público y los derechos del agua, como un derecho social.

BIBLIOGRAFÍA

- Ansell, C. y Torfing, J. 2014: *Public Innovation through Collaboration and Design*. London, Taylor & Francis Group.
- Bakker, K. 2008: “The Ambiguity of Community: Debating Alternatives to Private-Sector Provision of Urban Water Supply”, en *Water Alternatives*, 1, 2, 236-252.
- Bason, C. 2013: “Design-Led Innovation in Government”, en *Stanford Social Innovation Review*, Spring, 15-17.
- Bernal, A. 2013: “Hacia un modelo de co-gestión para OCSAS en Colombia”, en Pérez, M. A., Rojas Padilla, J., y Galvis Castaño, R. (comps.): *Sociedad y servicios ecosistémicos. Perspectivas desde la minería, los megaproyectos y la educación ambiental*. Cali, Universidad del Valle, pp. 557-568.
- BID. 2007: *Salida de operadores privados internacionales de agua en América Latina*. Washington D.C., BID.

- Boelens, R. 2002: *Derechos de agua, gestión indígena y legislación nacional. La lucha indígena por el agua y las políticas culturales de la participación*. WALIR-Universidad de Wageningen/UN-CEPAL. <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd29/lucha.pdf>
- Calderón, C. y Servén, L. 2004: *Trends in Infrastructure in Latin America, 1980-2001*. Documentos de Trabajo, 269. Santiago de Chile, Banco Central de Chile.
- Castro, J. E. 2006: *Water, Power, and Citizenship. Social Struggle in the Basin of Mexico*. Houndmills, Basingstoke y New York, Palgrave-Macmillan.
- Castro, J. E. y Lacabana, M. 2005: "Agua y Desarrollo en América Latina: por una democracia sustantiva en la gestión del agua y sus servicios", en *Cuadernos del Cendes*, 22, 59, Caracas, IX-XV.
- CEO. 2005: *Reclaiming Public Water: Achievements, Struggles and Visions from Around the World*. Nueva York, CEO.
- Dobbin, K. B. 2013: "Co-management and the Fight for Rural Water Justice. Learning from Costa Rica. ASADAS", en *Pitzer Senior Thesis*, Paper 33 (http://scholarship.claremont.edu/pitzer_theses/33).
- Fundación Avina, 2011: *Modelos de Gobernabilidad Democrática para el Acceso al Agua en América Latina*. Fundación Avina.
- Furlong, K. 2010: "Neoliberal Water Management? Trends, Limitations, Reformulations. Environment and Society", en *Advances in Research*, 1, 46-75.
- Grindle, M. S. 2007: "Good Enough Governance Revisited", en *Development Policy Review*, 25, 5, 553-574.
- Grugel, J. y Riggiozzi, P. 2012: "Post-neoliberalism in Latin America: Rebuilding and Reclaiming the State after Crisis", en *Development and Change*, 43, 1, 1-21.
- Guasch, J. L. 2004: *Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions. Doing it right*. Washington DC, The World Bank.
- Hall, D., Lobina, E. y de la Motte, R. 2005: *Public Resistance to Privatisation in Water and Energy*. Nueva York, Routledge-Taylor and Francis Group.
- Héritier, A. 1993: *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. Opladen, Westdeutscher Verlag.
- Holland, A. C. 2005: *The Water Business. Corporations Versus People*. Nueva York, Zed Books.
- IDRC (Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo). Programa Minga. 2003: *El agua y la gobernanza. Contribuciones de la investigación en los Andes*, en http://web.idrc.ca/ev.php?ID=45715_201&ID2=DO_TOPIC.
- Isunza Vera, E. y Hevia de la Jara, F. J. 2006: *Relaciones Sociedad Civil-Estado en México. Un ensayo de interpretación* (Cuadernos para la Democratización, 4). México, D. F. CIESAS-Universidad Veracruzana.
- Jiménez, A. y Pérez-Foguet, A. 2009: "International investments in the water sector", en *International Journal of Water Resources Development*, 25, 1, 1-14.
- Kenis, P. y Schneider, V. 1991: "Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing the a New Analytical Toolbox", en Marin, B. y Mayntz, R. (eds.): *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt, Campus Verlag.
- Kickert, W. J. M., Klijn, E. H. y Koppenjan, J. F. M. 1997: *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*. Londres, Sage Publications.
- Kooiman, J. 2003: *Governing as Governance*. Londres, Sage Publications.
- Mayntz, R. 1993: "Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen", en Héritier, A. (ed.): *Policy Analyse. Kritik und Neuorientierung*, PVS, Sonderheft 24. Opladen, Westdeutscher Verlag.
- Mayntz, R. 1994: "Modernization and the Logic of Interorganizational Networks", en *MIPGF Working Paper*, 4. Colonia, Max-Planck - Institut für Gesellschaftsforschung.
- McGranahan, G. y Mulenga, M. 2009: "Community organization and alternative paradigms for improving water and sanitation in deprived settlements", en Castro J. E. y Heller, L. (eds.): *Water and Sanitation Services: Public Policy and Management*. London, Earthscan.
- OCDE, 2008: *En búsqueda de esquemas apropiados de participación del sector privado en el suministro de agua potable y saneamiento. Experiencias recientes en América Latina*. México, Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA).
- Ostrom, E. 1990: *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge y New York, Cambridge University Press.
- Ostrom, E. 1996: "Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development", en *World Development*, 24, 6, 1073-1087.
- Ostrom, V. 1962: "The Political Economy of Water Development", en *American Economic Review*, 52, 2, 450-458.
- Ostrom, V., Tiebout, C. M. y Warren, R. 1961: "The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Enquiry", en *American Political Science Review*, 55, 4, 831-842.
- Palerm, J. y Martínez Saldaña T. (eds.). 2009: *Aventuras con el agua. La Administración del agua de riego: historia y teoría*. México, Colegio de Posgraduados.
- Peters, B. G. y Pierre, J. 1998: "Governance Without Government? Rethinking Public Administration", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8, 2, 223-243.
- Peters, G. 2011: "Governing from the Centre(s): Governance Challenges in the United States", en Dahlström, C., Peters, B. G. y Pierre, J. (eds.): *Steering from the Centre: Strengthening Political Control in Western Democracies*. Toronto, University of Toronto Press.
- Phumpiu, P. y Gustafsson, J. E. 2009: "When are Partnerships a Viable Tool for Development? Institutions and Partnerships for Water and Sanitation Service in Latin America", en *Water Resources Management*, 23, 1, 19-38.
- Pierre, J. y Peters, B. Guy. 2000: *Governance, Politics and the State*. London, Macmillan.
- Rhodes, R. A. W. 1996: "The New Governance: Governing without Government", en *Political Studies*, XLIV, 652-667.
- Ruckert, A. 2006: "Towards an Inclusive-Neoliberal Regime of Development: From the Washington to the Post-Washington Consensus", en *Labour, Capital and Society*, 39, 1, 34-67.
- Scharpf, F. W. 1993: "Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen", en Héritier, A. (ed.): *Policy Analyse. Kritik und Neuorientierung*, PVS, Sonderheft 24. Opladen, Westdeutscher Verlag.
- Scharpf, F. W. 1997: *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder, Westview Press.
- Sørensen, E. y Torfing, J. 2009: "Making governance networks effective and democratic through metagovernance", en *Public Administration*, 87, 2, 234-258.
- Staszowski, E., Brown, S. y Winter, B. 2013: *Reflections on Designing for Social Innovation in the Public Sector: A Case Study in New York City*.
- Swyngedouw, E. 2004: "Globalisation or 'glocalisation'? Networks, territories and rescaling", en *Cambridge Review of International Affairs*, 17, 1, 2004, 25-48.
- Torfing, J., Peters, B. G., Pierre, J. y Sørensen, E. 2012: *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*. Oxford, Oxford University Press.

- Trémolet, S. y Hunt, C. 2006: "Taking Account of the Poor in Water Sector Regulation" en *Water Supply & Sanitation Working Notes*, Note 11. Washington, DC. World Bank.
- UNDP, 1997: *Governance for sustainable human development*. Nueva York, UNDP.
- Verschuere, B., Brandsen, T., y Pestoff, V. 2012: "Co-production: The State of the Art in Research and the Future Agenda", en *Voluntas*, 23, 4, 1083-1101.
- Voorberg, W., Bekkers, V. y Tummers, L. 2013: "Co-creation and Co-production in Social Innovation: A Systematic Review and Future Research Agenda", presented en EGPA-conference, Edinburgh, 11 september-13 september.
- Weiss, T. G., 2000: "Governance, good governance and global governance: conceptual and actual challenges", en *Third World Quarterly*, 21, 5, 795-814.
- WHO & UNICEF, 2012: *Progress on Drinking Water and Sanitation*.
- World Bank, 2005: *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*. Washington, D.C.
- Zaremborg, G. 2012: *Redes y Jerarquías. Participación, representación y gobernanza local en América Latina*. México, IDRC/Flacso.
- Zurbriggen, C. 2007: "La 'falacia tecnocrática' y la reforma del Estado. A 10 años del informe del Banco Mundial", en *Nueva Sociedad*, 210, Buenos Aires, 156-172.